

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA

DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION COMUNITARIA: 1990-1992

Biblioteca -CIEB-

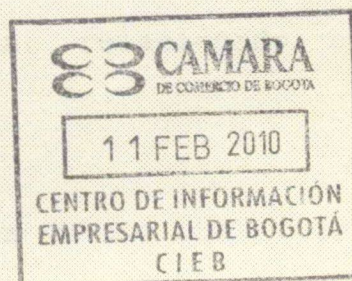
No. Inventario 7268

Fecha ingreso

18	10	96
DIA	MES	AÑO

Precio \$ 2.000 No. Ejemplares 1

Consultor: Armando Borrero
Anexo: "Los CALI" (Gustavo Zafra)



Bogotá, D.E., mayo de 1990

RA DE COMERCIO
DE BOGOTA
p. CCB0400



07268

CCB 0400
Ej. 2



MEMORANDO

PARA : DR. JUAN MARTIN CAICEDO,
Alcalde Electo de Bogotá

DE : ARMANDO BORRERO

ASUNTO : PROCESOS DE DESCENTRALIZACION Y
PARTICIPACION POPULAR. LAS JUNTAS
ADMINISTRADORAS LOCALES.

FECHA : MAYO 2 DE 1990

1. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Los fundamentos juridicos de las Juntas Administradoras locales- Ley 11 de 1986 y Decreto 1333 del mismo año - no son aplicables a Bogotá. Por discutible que sea la posición del Consejo de Estado, no se ve factible la superación del escollo. El Consejo ha sido consultado sobre la materia tres veces (Consultas 032, 135 y 140 respondidas en Abril de 1986 y Agosto de 1987) y una más sobre el alcance de la Ley 9 de 1989 en su articulo 125 (Consulta No. 291 el 12 de Junio de 1989) y siempre reafirmó su posición. Además confirmó el Auto del 17 de Mayo de 1988 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, relacionado con la demanda del Acuerdo No. 8 de 1987.

De acuerdo con este punto de partida, las Juntas Administradoras en Bogotá dependen de una disposición expresa del Congreso, mediante una ley.

2. PROYECTO DE LEY EN CURSO

Los proyectos de Estatuto para Bogotá presentados desde 1987 fueron acumulados para su tramitación con ponencia favorable del representante César Pardo Villalba y aprobados en 1o. y 2o. debate en Cámara. Este proyecto hizo tránsito al Senado y ya tiene ponencia favorable del Senador Alfonso Valdivieso para pasar a debate, de tal manera que puede ser ley en la próxima legislatura (Julio-Diciembre de 1990).

3. ESTRATEGIA RECOMENDADA

Se impone una acción, rápida y enérgica, tanto sobre el Congreso como sobre el Ejecutivo Nacional.

Sobre el Congreso, la acción debe estar dirigida a despertar el interés del Senado (Cámara en la cual se debe cumplir el trámite) mediante información, reuniones para presentar la difícil situación jurídica de Bogotá y en general, buenas relaciones con el Legislativo. Es de especial importancia, concitar el interés de los senadores de la circunscripción electoral de Cundinamarca y Bogotá.

Sobre el Ejecutivo, para que el Ministro de Gobierno asuma la tarea de impulsar el proyecto en el Senado y ayude en el manejo político con los senadores de provincia.

La estrategia, en el nivel distrital, implica establecer un calendario para las acciones que deben suceder a la promulgación de la ley que fijará el estatuto de Bogotá. La primera acción, es presentar al Concejo Distrital un proyecto de Acuerdo para

dividir el territorio del Distrito en Comunas y Corregimientos y reglamentar las Juntas Administradoras locales (Artículos 311-312-313-314 y 315 del Decreto 1333 de 1986).

Se recomienda, para ganar tiempo, seguir las líneas generales del Acuerdo No. 8 de 1987, en cuanto a hacer coincidir las comunas con las actuales Alcaldías menores. Se puede, en el mismo Acuerdo, dejar abierta la puerta para posteriores redefiniciones de los límites de las Comunas. Hacer ahora una nueva división, distinta de la existente, implica estudios técnicos que dilatarían el proceso.

Si el nuevo estatuto de Bogotá sujeta las juntas al régimen municipal ordinario (Decreto 1333) se debe pensar en modificar algunos aspectos del Acuerdo No. 8 de 1987, con el fin de evitar posibles conflictos de interpretación. Son estos :

- a. Conservar la denominación de Comuna prevista en el 1333.
- b. Si el Alcalde menor es miembro de la Junta, se debe nombrar cada vez que esta se renueve. La ley establece un periodo para las Juntas coincidente con el del Concejo y es discutible si un miembro puede tener un periodo mayor como puede desprenderse de la redacción del Artículo 8 del Acuerdo No. 8.
- c. Debe preverse, si en el futuro puede haber comunas distintas de las Alcaldías menores (más de una comuna por alcaldía menor) que un miembro de la junta sea nombrado por el alcalde sin atar la posibilidad, en la redacción del Acuerdo, a su carácter de Alcalde menor.
- d. Introducir en el Proyecto de Acuerdo, normas sobre

inscripción de los candidatos (ante cuales dependencias, con cuanta antelación, como se certifica la calidad de residente de la zona) y hacer constar expresamente que la elección será por listas y con aplicación de las mismas normas y procedimientos, para la elección y el escrutinio, que señala la rama electoral en la elección de los Concejales.

Otra posibilidad es introducir un artículo en el Acuerdo para facultar al Alcalde Mayor en lo relativo a la reglamentación de las elecciones. Los tópicos que debe tener en cuenta son :

- La inscripción de cédulas.
- El Censo comunal.
- La revisión para establecer la doble o irregular inscripción.
- Los términos y las condiciones para inscribir candidatos y para modificar listas.
- La iniciativa del Ejecutivo Distrital para adelantar gestiones y requerimientos ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad encargada de los aspectos operativos de las elecciones.
- Proceso de las elecciones, integración de jurados (en el caso de no coincidir con las elecciones de Concejo o de Alcalde) papeletas, fechas y honorarios, testigos electorales, delegados del alcalde, actas electorales, comisiones escrutadoras, etc.

4. PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN JUNTAS DIRECTIVAS DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

Para el cumplimiento a los artículos 156, 157, 160, 161, 162, 163, 164 y 165 del Decreto 1333 (si el nuevo estatuto de Bogotá no dispone otra reglamentación) o en todo caso, para dar representación a los usuarios en las Juntas Directivas de las entidades prestatarias de servicios públicos, se sugiere que la representación se establezca a través de las Juntas Administradoras Locales. Estas tienen mayor legitimidad, por su origen electivo, que otro tipo de asociaciones cívicas. La participación de estas últimas se puede organizar dentro de lo dispuesto por el artículo 375 del Decreto 1333 bajo la coordinación de las Juntas Administradoras Locales.

5. FUNCIONES DE LAS JUNTAS

El Acuerdo No. 8 de 1987, es, comparado con las funciones asignadas a las Juntas Administradoras por otras municipalidades, bastante completo. Sin embargo, se sugiere adicionar funciones, tales como:

- a. Establecer mecanismos de consulta ciudadana para la toma de decisiones sobre asuntos de interés de la comuna o corregimiento.
- b. Establecer mecanismos de integración y participación para las Juntas de Acción Comunal, Defensa Civil, Sociedades de Mejoras y Ornato, y otras asociaciones similares, con el

propósito de vincularlas a la identificación de necesidades, formulación de programas, vigilancia y control de los servicios y cuidado del espacio público.

c. Fomentar la organización comunitaria mediante el estímulo a todo tipo de organizaciones cívicas, cuyos objetivos contribuyan al desarrollo social, económico y cultural de la Comuna, Corregimiento y Distrito General.

6. ESTRATEGIA DE OPINION

Dados los compromisos del Alcalde con la ciudadanía, es necesario informar profusamente, desde ahora, por los medios de comunicación, sobre la situación jurídica de las Juntas Administradoras Locales.

El Alcalde puede ofrecer la alternativa transitoria, de convocar Comités Asesores de los Alcaldes Menores como los previstos en el Decreto promulgado por la Administración Ramírez Ocampo, mientras se adelanta el proceso legislativo y el subsiguiente acuerdo con sus decretos reglamentarios.

7. LOS COMITES ASESORES DE LAS ALCALDIAS MENORES

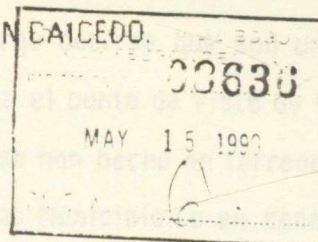
El Decreto 2621 de Diciembre 30 de 1982 creó los Comités Asesores de las Alcaldías Menores y está vigente. Esta alternativa es apenas un paliativo, pero le mostraría a la opinión pública la voluntad del Alcalde para poner en marcha un proceso de participación ciudadana desde el inicio mismo de su gestión.

La conformación de estos Comités tiene una ventaja adicional. Permite poner en marcha dos procesos de recolección de información y de contacto con la comunidad. Estos son :

- a. Un proceso de inscripción y registro de las organizaciones comunales y cívicas con representación plena o invitación permanente en los Comités Asesores, proceso que es importante para la puesta en marcha de la integración de las Juntas de Acción Comunal, Juntas de Defensa Civil, Sociedades de Mejoras y Ornato, etc., con las futuras Juntas Administradoras Locales.
- b. Un proceso de recolección de información sobre necesidades sentidas de las comunidades y jerarquización de las mismas, para preparar materiales de trabajo que orienten desde un principio la tarea de las futuras Juntas Administradoras.

Finalmente, se tendrá desde un comienzo un mecanismo de enlace entre la Alcaldía y las comunidades, en el cual se encontrarán agentes directos del Alcalde - el Alcalde Menor y un delegado de Planeación Distrital - y de la Policía, con delegados (3) de las Juntas de Acción Comunal, de las Organizaciones Cívicas (1), y con invitados de las Ligas de Consumidores, Juntas de Defensa Civil y Asociaciones de Padres de Familia. Todo esto da un buen panorama de la dirigencia cívica de las zonas. Una vez reglamentadas las Juntas Administradoras Locales se deroga el Decreto 2621.

PARA: Dr. HERNANDO RUIZ
GRUPO DE EMPALME DEL ALCALDE JUAN MARTIN CAICEDO.
ATT.: Dr. SAUL PINEDA
CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
FAX No. 912847735



DE: GUSTAVO ZAFRA ROLDAN

ASUNTO: CENTRO DE ADMINISTRACION LOCAL INTEGRADA Y PARTICIPACION
COMUNITARIA.

FECHA: MAYO 15 DE 1990

I. LOS CALI

Los Centros de Administración local Integrada, CALIS, han cumplido básicamente la función de hacer PRESENCIA, por la administración en las distintas comunas de Cali.

Adicionalmente han acercado la Administración al ciudadano y han permitido una atención inmediata de la mayoría de los problemas relacionados con trámites que los ciudadanos deben de hacer (pagos de servicios, reclamos, permisos, licencias, solicitudes relacionadas con servicios sociales). En ese sentido han sido positivos y dieron buena imagen a la primera etapa de la Alcaldía de Carlos Holmes Trujillo García. El relativo éxito se debió a que en un 80% las solicitudes podían ser decididas definitivamente en el mismo CALI. La administración de Cali afirma que no tuvo necesidad de incrementar la planta de cargos, sino que se utilizaron empleos ya existentes. Esto es de difícil comprobación, ya que en efecto la administración municipal sí incrementó el número de empleados mediante el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Comunitario, y mediante vinculaciones por contrato.

Puede concluirse que los CALIS son una solución de racionalización de la atención al público, de descongestión administrativa y de presencia física de la administración en la ciudad. No puede sin embargo decirse que son una solución para lograr participación comunitaria. Desde el punto de vista de la viabilidad, es fácil montar los CALIS, ya que éstos se han hecho en terrenos del Municipio, en propiedades construídas del mismo Municipio, o en zonas verdes con construcciones prefabricadas. (El mes pasado en el Concejo se dió un debate sobre si las zonas verdes podían utilizarse para estos propósitos, tal debate no tuvo acogida).

Creemos que es posible que en Bogotá en un plazo corto de tres a seis meses, como lo plantea el estudio del doctor Mauricio Molano, establecer unos centros administrativos distritales, utilizando propiedades del Distrito, o zonas verdes habilitadas con casas prefabricadas. En Cali prácticamente esto se logró instalando un centro cada veinte días en un proceso menor de un año. Sin embargo vale la pena anotar que el caso de Bogotá ameritaría una solución mucho más compleja aprovechando la oportunidad de ser Bogotá sede de los poderes nacionales. Podría hacerse un esfuerzo de integración de los servicios locales y nacionales a través de los CADIS descentralizados, ya que el Alcalde de Bogotá puede por delegación recibir funciones de las asignadas al Gobierno Nacional en áreas de servicios básicos que hoy vienen prestando entes nacionales (Educación, salud, tránsito, transporte, bienestar familiar, entre otros).

Bogotá como ciudad de 5'000.000 de habitantes requiere pensar en muchos frentes que admiten medidas de desconcentración o de descentralización. A título meramente enunciativo, destacamos las siguientes áreas:

SEGURIDAD.

El trabajo de seguridad podía hacerse a través del fortalecimiento de las inspecciones de policía, los CAIS, y un sistema integrado de comunicaciones donde participen el Ministerio de Comunicaciones, la Empresa de Teléfonos de Bogotá, la Policía, la Defensa Civil, y las entidades privadas no gubernamentales como es el caso de los Bomberos, las Asociaciones de busca-personas, radio-aficionados, los radios móviles, etc.. El CADL debe estar integrado a este servicio, sin que ello signifique que deba sustituir los CAIS.

DIVISION ADMINISTRATIVA DE BOGOTA

Los CADIS deben ser sólo un elemento en una división administrativa de Bogotá mas compleja que busque la intermediación del Alcalde, de la administración municipal y de los mismos servicios prestados en principio por la Nación pero que puedan integrarse a los servicios distritales. Por ejemplo en materia de justicia la prestación actual del servicio en Bogotá es irracional. Un ejemplo concreto puede ilustrar el caso, Ciudad Kennedy tiene una complejidad mucho mayor que el Municipio de Buga. Sin embargo Buga es sede de un Tribunal Superior de Distrito Judicial. Ni aún Bogotá como tal es sede de un Tribunal de Distrito. El régimen jurídico de Bogotá debería atender y solucionar estos vacíos, en particular aprovechando el esquema de una reforma constitucional.

REGIMEN IMPOSITIVO

Siendo Bogotá una Ciudad de 5'000.000 de habitantes, hay impuestos que por

naturaleza deben acrecer los fondos comunes. Tal es el caso del impuesto de vehículos, predial, industria y comercio y aún las participaciones de Bogotá en los impuestos departamentales, pero hay otros impuestos que perfectamente por su relación costo-beneficio se justifica que sean administrados por las comunas, o las áreas de la ciudad, o las juntas administradoras que se crearen, tal es el caso de los impuestos de delimitación urbana, ocupación de vías, espectáculos públicos, juegos permitidos, casinos si los hubiere, donde la zona en que se esté desarrollando el hecho objeto del impuesto es la que está siendo afectada por la actividad. Estos fondos permitirían a dichas juntas administradoras o entidad semejante adelantar labores prioritarias en el área de influencia.

REGIMEN CATASTRAL

Sigue siendo incomprensible que una ciudad como Bogotá tenga que utilizar los procedimientos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y metodologías que suponen la visita casa por casa, en un momento de inseguridad como el que vivimos, lo que ha llevado al atraso catastral de Bogotá. En este aspecto se requiere también una autonomía no solo operativa sino técnica del Catastro de Bogotá que impida que sucedan aplazamientos como el que el Geográfico ordenó a la Alcaldía de Bogotá durante la Administración Pastrana.

REGIMEN DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES O REFUERZO DE LAS JUNTAS COMUNALES

No es muy claro que a Bogotá le convenga sin previo estudio montar un sistema de juntas administradoras locales, que pueda colisionar con el actual sistema de juntas comunales. En la literatura sobre participación

comunitaria, por lo general se recomienda trabajar y fortalecer y si fuere el caso purificar los mecanismos de participación comunitaria ya existentes, salvo que con una estrategia y una filosofía explícita se busque precisamente modificar los focos de poder que pueden tener las organizaciones comunitarias ya existentes. Sin una definición política, en el sentido de si la participación comunitaria se quiere es para legitimar el status quo, o si se quiere para cambiar el régimen existente de participación, o si se quiere es para mejorar la eficiencia de la relación sociedad civil- Estado, es muy difícil formular recomendaciones sobre la conveniencia de nuevos entes que entren a disputar poder con los entes ya existentes.

REPRESENTACION DE LOS USUARIOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Parece lógico que deba darse cumplimiento a las normas que establecen la representación de los usuarios en las Juntas Administradoras de servicios públicos. Dicha representación debe partir de la base de que cada usuario tiene derecho a un voto. Otro mecanismo conduciría a la sobre representación de algunos sectores de más alto consumo en el servicio, lo que no sería muy propio de una administración liberal.

LEGALIZACION DE PREDIOS OCUPADOS, APROVECHANDO LA REFORMA URBANA.

Dentro de la filosofía de disminuir las tensiones sociales, sería muy importante un plan masivo de titulación que saneare la situación de numerosos poseedores, incorporándolos así al sistema de propiedad privada, lo que garantizaría un mayor grado de conformidad social. Sobre decir que este aspecto ha sido recomendación reiterado del Banco Mundial. Los CADIS

podrían ser un elemento de agilización de esta labor. Valdría la pena explorar los mecanismos ágiles que puedan desarrollarse a partir de la Reforma Urbana.

ELIMINACION DEL REGIMEN DE EXENCIONES.

Una de la manera de lograr educar a la comunidad es haciéndola conciente de sus deberes. Todo ciudadano en la medida de sus posibilidades debe contribuir al mantenimiento de la comunidad de la cual forma parte. El régimen de exenciones vulnera este principio, y establece privilegios que a largo plazo deteriora el compromiso del ciudadano con su comunidad. Por otra parte la literatura internacional coincide en que las exenciones no producen un estímulo real en la ubicación, o crecimiento de las empresas, o crecimiento del empleo.

Vale la pena aclarar que la eliminación de las exenciones de impuestos ha sido recomendada en Colombia por diferentes misiones internacionales que han estudiado el caso de Bogotá entre otros los estudios de NETZER, MUSGRAVE y los adelantados por Fernando Rojas y Proin Ltda. para el Distrito Especial de Bogotá.

CONTRATACION CON LAS JUNTAS COMUNALES Y ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES.

Las normas vigentes permiten contratar ciertos servicios con las Juntas Comunales, por ejemplo servicios de vigilancia del barrio, aseo, vigilancias de los teléfonos públicos, limpieza de calles, recolección de basuras, podrían ser objeto de contratación. Igualmente ciertas obras menores como

construcción de locales, puestos de salud, programas de saneamiento ambiental a menor escala.

LAS JUNTAS COMO JUECES DE PAZ

Las Juntas podrían igualmente hacer de jueces de paz en conflictos entre vecinos, pequeñas contravenciones, infracciones urbanas. Igualmente las Juntas podrían tener funciones de administración de los pequeños impuestos que son más fáciles de vigilar por la misma comunidad. Por ejemplo un impuesto al parqueo podría ser una fuente importante para las Juntas locales. Las Juntas comunales podrían celebrar convenios con el ICBF para la atención de hogares infantiles. Al igual que con las organizaciones de salud para dar aplicación a la Ley 10 de 1990.

EL CASO DE LA EDUCACION

Es muy difícil para un Alcalde articular una sociedad civil, si no tiene injerencia en el proceso educativo. Consideramos de la mayor importancia que el Distrito estudie muy detenidamente la posibilidad de asumir el nombramiento de maestros que la reciente reforma educativa permite. Más aún cuando la Nación seguirá asumiendo la carga financiera de los maestros nacionales y nacionalizados. El Distrito sí debe tener conciencia de que los futuros incrementos en la planta de maestros va a tener que asumirlos si quiere mantener la cobertura educativa. No es posible crear comunidad o consolidarla si no se tiene la llave maestra del proceso educativo cual es el poder de nombrar los maestros. Si bien esto implica un análisis de fondo de las relaciones Distrito- Nación, mientras la educación no se acerque a la comunidad y no se permita una participación activa de los padres de familia

en la vigilancia del proceso educativo, será muy difícil tener ciudadanos de primera. Igual criterio es aplicable a la necesidad de fomentar las asociaciones juveniles, las entidades no gubernamentales, las bibliotecas de los barrios, los parques recreativos, los espectáculos culturales de barrio y los sistemas de voluntariado de apoyo a la comunidad, así como los concursos, literarios, periodísticos, deportivos, que exalten los valores del barrio al que se pertenece. Podría aprovecharse igualmente la infraestructura existente de iglesias y sitios de comunidades, para estimular mediante convenios el uso de estas áreas para labores comunales de educación continuada, recreación y desarrollo educativo. Podría contemplarse si el Alcalde asume la facultad de nombrar maestros, un sistema en que los rectores de los colegios pudieran ser designados mediante participación de los padres de familia, que llevaran por ejemplo una terna a la autoridad distrital.

ESTIMULO PARA LA IDENTIFICACION DE LOS VALORES DEL BARRIO.

La Alcaldía podría incrementar el civismo mediante la vinculación al barrio, a través del estímulo de los valores culturales del barrio, tales como su centro literario, artístico, sus símbolos como la bandera o el himno. Sería importante igualmente identificar posibles vocaciones económicas del barrio, con el fin de desarrollar pequeñas empresas que ligan a la persona a su sitio de trabajo y a su comunidad inmediata. Hay una serie de actividades en donde es posible hacer participar mas activamente un voluntariado social, o a las Juntas Comunales mismas, a título enunciativo mencionarnos las siguientes: Jardines infantiles, casas de reposo para la tercera edad, educación primaria, información local, bibliotecas, provisión de agua potable, servicios contra incendios, construcción y mantenimiento de calles y

INTERRUPT

caminos, apoyo a las artes y la cultura, control demográfico, vigilancia de la moral pública, orfanatos y albergues, pequeños empresas industriales o artesanales, sector sanitario, sector de aseo y recolección de basura, recreación y deporte, turismo, administración de emergencias, denominación de calles y sitios públicos y fijación y recolección de impuestos menores, así como en la labor de vigilancia y seguridad. Todo ello supone por supuesto una definición de prioridades de las áreas críticas en que es más necesaria la participación y una selección de procedimientos a través del cual lograrlo.

CONCLUSION

La participación ciudadana se expresa a través de la relación ciudadano-Municipio, la participación comunitaria se expresa a través de la relación comunidad-Estado.

Los dos tipos de participación si bien son complementarios no son iguales. En un municipio puede haber participación ciudadana con poca participación comunitaria (parece ser el caso de Bogotá) o viceversa poca participación ciudadana con activa participación comunitaria. Este último caso suele darse en sistemas donde legalmente el ciudadano no es consultado.

Lo ideal es un sistema que use las dos formas de participación, la ciudadana a través de las consultas electorales, a través de la integración de órganos de administración conformados por ciudadanos, y la participación comunitaria a través del estímulo de la sociedad civil y de sus formas organizativas que serán siempre independientes del Estado. Sólo si se respeta esa independencia podrá estar estimulando la formación de sociedad civil.

HAY QUE EDUCAR PARA LA PARTICIPACION

Finalmente, la participación no se hace por decreto, requiere una comunidad con oportunidades de participar. La oportunidad para definir un gran tema de Bogotá, (transporte, educación, seguridad) llevándolo a consulta popular puede crear el inicio de un proceso educativo de participación.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA PARA LA ELABORACION DE ESTE DOCUMENTO.

1. Seminario "Como democratizar la administración pública" Naciones Unidas- 1 de Noviembre de 1989- Bogotá.
2. Educación para la participación comunitaria- Planeación y gestión municipal participativa Miguel Angel Osorio- Cali 1989.
3. La participación comunitaria en el proceso de descentralización colombiana- Ana Lucía Rodríguez- Proyecto PNUD Colombia 86. Julio 24 de 1989.
4. La participación ciudadana en el proceso de descentralización- María Cristina Ramirez- Proyecto Naciones Unidas Colombia 86. Marzo de 1989.
5. Fundamentos legales de la participación ciudadano- María Virginia Tafur Gobernación del Valle- Diciembre de 1989.

CCB-SALITRE



07268

FECHA DE VENCIMIENTO

14 ENE. 2000

CIEB